91-03623/

ERN
Ernployability Resources Network

Canadian Council on Social Development
Coopers & Lybrand Consulting Group
The Norton Group

Special Report
Winter 1991

ENHANCING EMPLOYABILITY OF WELFARE RECIPIENTS: LITERATURE REVIEW

INTRODUCTION

"Enhancing the employability of welfare recipients" refers to current policies and programs aimed at educational upgrading, skills training and work placements for welfare recipients, as well as programs designed to increase clients' confidence, self-esteem and family health. Taken together, it is hoped that these programs will enable recipients to attain long-term financial independence.

This paper provides an overview of the recent U.S. and Canadian literature on enhancing the employability of welfare recipients. It is based on a review of 200 documents on the subject, written between 1985 and 1990, and available as an annotated bibliography. References made in this review will be found in the "Selected Annotated Bibliography," which can be obtained from the ERN Information Centre at the Canadian Council on Social Development.

It is hoped that this paper will serve a dual purpose: to be of interest in and of itself, and to help guide future research into the planning and delivery of employment programs for social assistance recipients.

General Observations

With the exception of evaluation reports, the literature on enhancing the employability of welfare recipients is largely descriptive and reflects the absence of a broadly accepted research design.

The literature is also very repetitive. The same ideas are repeatedly examined in an apparent search for a sound model to guide the planning and coordination of employment programs for social assistance recipients.

Return postage guaranteed by /Port de retour garanti

Canadian Council on Social Development/
Conseil canadien de Développement social
Box/C.P. 3505, Station/Succ. C
55 Parkdale, Ottawa, Ontario
K1Y 4G1

MAIL POSTE
Canada Post Corporation / Société canadienne des postes
Postage paid / Port payé
Blk / Nbre
1054
OTTAWA

Écrivez à RAMPE pour «Examen de la documentation», une version française gratuite de ce document.

The literature focuses on three areas:

1. Welfare/Work Debates

Current debates on welfare/work strategies focus on the need to create links between income maintenance policies and programs, and employment and training programs.

Among the factors examined are: the pattern of growth of welfare/work programs; the impact of legislation; changes in societal attitudes and labour market trends; socio-economic impacts of unemployment; target groups for employability programs; features of welfare programs that create work incentives and disincentives; and, objectives of employability enhancement programs (Gueron, 1987; Howley, 1987; Blank, 1986).

2. **Policy Reform**

This area of focus examines the reforms that have occurred or are occurring in income support and employment policies. The emphasis placed on programs to motivate welfare recipients to work has expanded the role of government in the job market, and influenced many areas of social policy, such as child care, income tax, and education.

For example, if more single mothers are to be encouraged to enter the job market, government will have to assist them with child care (Evans, 1987; Ellwood,1986). If welfare schemes discourage people from working, a remedy might be found in tax reform (Lightman, 1987; Moffitt, 1986). If young people are unemployable because of inadequate education, the educational system ought to be reformed to make the transition from school to work easier, through such measures as cooperative education (Mangum, 1988; Parsons, 1988; UNESCO, 1986).

3. **Program Planning**

This third area focuses on the design, coordination and evaluation of employment programs for welfare recipients, and, in particular, the controversial issues in program development and implementation. For example:

- On-the-job training programs are more beneficial to the most disadvantaged clients, yet there is a strong tendency to select participants with the fewest barriers to success, or are the most "job-ready" (Reichert, 1988).
- To get employment-disadvantaged people into the paid labour market requires more resources for personal support, placement and follow-up, and the availability of well paid jobs. Many newly created jobs are low-paying and result in financial loss for the job holder (Social Planning Council of Ottawa-Carleton, 1986).
- Most targeted employment programs are short term and directed to those who are work-ready. They are not suitable for severely employment-disadvantaged persons in need of long-term, multi-service programs (Yalnizyan, 1988).

The Employability Resources Network
55 Parkdale Avenue, Ottawa K1Y 1E5
(613) 728-1879 FAX (613) 728-9387

The Employability Resources Network [ERN] is a three-year demonstration project funded by Employment and Immigration Canada under the Innovations program.

ERN is the responsibility of three organizations: The Canadian Council on Social Development, the Coopers & Lybrand Consulting Group, and The Norton Group.

This report was prepared by Nahid Roboubi and produced and published by the Canadian Council on Social Development. A review of the European literature is also available. The first copy is free; additional copies are $5.00.

- Programs need to consider an individual's ability to adjust to changing labour market needs (Labour Market Research Group, 1988).

Despite the different focuses in the literature, we can draw three conclusions:

1. A multi-faceted approach is necesary in designing employment programs for welfare recipients. They are not a homogeneous group; some only need help for a brief job search while others need substantial pre-employment training, such as literacy training, before they can move on to technical skills.

Therefore, employment program design should emphasize "flexibility" — flexibility to respond to the differing learning needs of project participants as well as the changing needs of the labour market (Reichert, 1988).

This conclusion is also in agreement with the findings of the employability projects evaluated by ERN (ERN, 1990).

2. Community-based employment programs that mobilize or make use of local resources to support programs for the employment-disadvantaged must be encouraged (Simmonds, 1988). For example, "venture-specific assistance" or "demand-driven" training and placement, such as technical training and marketing assistance provided by various local service providers, can have a positive impact on the economic self-sufficiency of low-income women (National Economic Development and Law Centre, 1987).

A report of the Canadian Labour Market and Productivity Centre Task Force on the Labour Force Development Strategy, noted that most communities have a wide variety of public educational institutions and community groups with expertise in counselling and other services to needy clients, many of whom are social assistance recipients. The task force suggested that greater advantage should be taken of these community resources in pre-employment training of social assistance recipients (CLMPC, 1990).

3. To accommodate 1 and 2 above, improved coordination between training activities and other community services is needed to enable social assistance recipients to advance through the various stages of training without undue hardship. This also means that program administrators' knowledge of, and information-sharing with, community-based resources is essential in assisting clients of employability programs.

From these general observations, we now turn to the more specific findings in the literature.

OVERVIEW OF THE U.S. LITERATURE

In the U.S. literature, welfare-to-work programs ("workfare") have traditionally required recipients to work in return for welfare payments (mandatory workfare). Some programs require that recipients carry out public sector tasks simply to maintain their welfare benefits, some demand that recipients participate in special employment-placement programs for low-paying unsubsidized jobs, and others take the form of subsidized job placements, usually in the non-profit or public sector.

The new workfare, however, links income maintenance to employment preparation for recipients deemed employable (voluntary workfare). This shift from mandatory to voluntary workfare aimed at self-support requires new programs to help reduce welfare dependency, improve skills and prepare people to function independently.

The current American literature examines different aspects of this policy shift: discussions tend to focus on non-disabled, non-elderly, female-headed families in the Aid to Families with Dependent Children (AFDC) program, and include:

- discussions of the evolution of U.S. welfare programs, from their original focus on income support to the mandatory or voluntary participation in employment programs now the practice in more than half of the United States (Gueron, 1987).
- discussions of why and how efforts have been made to reduce welfare dependency by lowering the benefit reduction rate (the rate at which benefits are reduced because of employment earnings — a reward for the work effort of recipients); intervention strategies, such as targeting employment-oriented programs to likely long-term recipients of AFDC (Ellwood, 1986; Maynard, 1988); and, what influences welfare recipients to work or not — for example, how increased welfare recipients' income increases their tax rate, and reduces their incentive to work.

- An examination of the increase and decline over time of the caseload in the Aid to Families with Dependent Children Program (Moffitt, 1986; Ruggles, 1988). The research questions to what extent such increase and decline can be attributed to measurable forces, such as changes in benefit levels and work incentives, changes in the characteristics of the recipients, and changes in the labour market.
- an examination of support services data, such as how child support affects the work efforts of welfare mothers (Ellwood, 1986; Robins, 1986).
- extensive evaluations of the effectiveness of employment and training programs in the U.S., which comprise the largest portion of American literature.

Most of the evaluations of employment and training programs aimed at welfare recipients in the U.S. have been undertaken by either the Manpower Demonstration Research Corporation (MDRC, New York), or Mathematica Policy Research Inc. (Washington, D.C.). The evaluation studies indicate that, in the short term, employment programs have little impact on reducing the number of welfare recipients, and they cost more money. In addition: assisted job-search appears to be the most common component of workfare programs; women benefit more than men from these programs; programs emphasize immediate job placement, and given limited resources, most offer low-paid, short-term jobs; the best results come from focusing on long-term skill training for the least employable but the cost per person is higher; finally, the success of these programs is to some extent dependent on the strength of the economy — high unemployment means participants are harder to place.

A survey of the U S. employment opportunities program by Mathematica Policy Research (Grossman, 1985) also found that:

- non-white, unwed mothers who dropped out of high school are on social assistance longer than other recipients;
- the probability of staying on welfare increases with time; after two years, recipients, on average, stay on for another six years.

In terms of programs aimed at getting people off welfare, studies have found that:

- job-search assistance programs were moderately successful at increasing client earnings;
- although successful at increasing earnings, employment and training programs were considerably more expensive than job-search programs; and,
- providing support services such as day care and counselling, in addition to employment-oriented supports, appeared to have positive effects.

To conclude, U.S. studies provide evidence that employment preparation programs for welfare recipients can have a positive effect. In spite of the high cost, these programs can get people off welfare and be cost-effective in the long-term.

OVERVIEW OF THE CANADIAN LITERATURE

The "workfare" approaches found in the U.S. do not exist in Canada, largely because they are excluded from federal cost-sharing under the Canada Assistance Plan (Transitions, 1988). Recently, however, both Quebec and British Columbia have tried to cut welfare costs by insisting that employable social assistance recipients "actively seek employment or participate in job training programs unless they want their benefits suspended" (CLMPC, 1990).

The current Canadian literature on the employability of welfare recipients stems from Social Assistance Review (SAR) initiatives embodied in a 1985 federal/provincial/territorial agreement between the ministers of Health and Welfare Canada and Employment and Immigration Canada at the federal level and the ministers of social services and of employment at the provincial and territorial levels. This agreement, referred to as the "Four-Cornered Agreement," was implemented through three of the six programs of the federal Canadian Jobs Strategy (CJS) — job entry, job development and innovations.

The overall objective of the agreement is:

> "to promote the self-sufficiency of social assistance recipients and to reduce their dependence upon federal and provincial

income support programs by enhancing their employability through the application of appropriate employment and training measures." (Employment and Immigration Canada, 1987)

According to Employment and Immigration Canada, since the Four-Cornered Agreement was established over 3,000 employability-enhancement projects have been approved across Canada (CLMPC, 1990). Evaluation of the effectiveness of these projects is limited because many of them were only recently begun and information on the impact of their training programs comes mostly from follow-up surveys taken three and twelve months after completion of the program.

Recently, the Employability Resources Network (ERN) undertook several project evaluations, including CJS/SAR projects and other employment training programs.

According to these evaluations, "a core set of interventions that promote the success of employability projects includes:

- job-search training and practice;
- job-maintenance training;
- life-skills training;
- follow-up counselling;
- a delivery environment that stimulates and prepares the client for the work world; and
- an "internship" or practice job placement that builds client experience and confidence with comparatively low risk. (ERN, 1990).

In the Canadian literature, target groups for welfare-employment programs are not clearly defined. Discussions sometimes go beyond "employable" welfare recipients, as target groups specified in the Four-Cornered Agreement, and include other groups such as the working poor and youth in general. However, current debates on targeted employment programs are mostly directed at single mothers, youth and older workers.

The following are some of the major issues raised.

Gaps in Policies for Enhancing Employability

The literature suggests that employment initiatives can work at cross purposes with other social policy areas. For example:

- "Deterrence" is the underlying principle in social assistance rates. They are kept low to make work more attractive than welfare. However, present practices of deducting part-time employment earnings from social assistance benefits reduces the incentive to work. (Municipality of Halifax County, 1989; Social Planning Council of Ottawa-Carleton, 1986).
- Structural changes in the economy, such as developments in computer and telecommunications technology, and increasing demands for a well-trained work force, are at odds with programs that promote short-term training in low-income occupations (clerical, sales and services), rather than more portable skills and longer-term learning, which would increase the chances of getting off welfare for good (Yalnizyan, 1988; McKeen, 1987).
- A principal tenet of the Canadian Jobs Strategy (CJS) has been that the private sector should play a key role in determining training needs. Public funds have therefore been directed to the private sector and away from public institutions and community-based, non-profit agencies. This emphasis on the "privatization" of training programs for the employment-disadvantaged has been criticized in the literature. Private-sector training tends to be employer-defined, job-specific, and short-term, in that it focuses on skills geared to the employer's immediate needs (Yalnizyan, 1986), whereas the long-term employment prospects of some groups of welfare recipients, such as women, are dependent on acquiring transferable skills. Employer-based training has also reinforced women's roles in traditional occupations, such as clerical, sales, services, product fabricating and assembly, and has therefore not

provided opportunities to reduce occupational segregation (Dance and Witter, 1988; Boothby, 1986; Wismer, 1988).

Barriers Facing Employable Recipients

Labour-market Barriers:

- Lack of job opportunities, especially in those provinces with high unemployment and little or no economic growth, is one of the most important barriers faced by employable welfare recipients. They must compete with thousands of other job seekers for the limited positions available.
- Poor quality jobs: the private-sector labour market of today offers low-income, part-time employment in the service sector. These jobs provide few benefits and little security, and the income that can be earned is, in many cases, lower than welfare benefits (City of Halifax, 1988).

Thus welfare-employment programs encourage recipients to work but cannot ensure good quality, well-paid and secure jobs.

Personal Barriers:

a) Financial disincentives can include factors such as:

- reduced family income upon returning to work;
- possible loss of health care benefits such as dental coverage and vision care;
- an excessive marginal tax rate on earned income; and,
- financial insecurity associated with unstable or short-term jobs such as seasonal work; and employment costs such as child care, clothing and transportation (Association of Municipalities of Ontario, 1987).

b) Emotional obstacles include:

- the low self-esteem that results from a long period on welfare (City of Calgary, 1985);
- problems caused by "stressors" such as alcoholism and family problems (Social Planning Council of Ottawa-Carleton, 1986);

c) Educational: lack of basic education is a formidable barrier for employable welfare recipients wishing to enter training programs. Basic pre-vocational educational upgrading is essential for improving employability (City of Halifax, 1988; Gillingham, 1986).

Elements of Effective Employability Programs

The need for flexibility and coordination in employability policies and programs dominates the current Canadian literature. Following are some of the key points made:

- Cooperative approaches to training can overcome the barriers to self-sufficiency noted earlier. However, this requires that the different factors involved in the employability of welfare recipients be addressed as a whole, and not individually, e.g., income support, human resource development, community development, labour-market intervention policies, personal social services, training and educational needs, and so on. Program design or redesign and implementation must take the interrelationship of these elements into account (McDonald, 1985; City of Halifax, 1988). Long-term economic self-reliance for welfare recipients may require personal support, such as personal counselling and life skills education, basic education, skills training, job-search skills and work experience (Reichert, 1988).
- More emphasis needs to be placed on personalized planning. Programs should respond to the particular needs of different recipients. For example, this may first require channelling "employable" welfare recipients into pre-vocational services such as detoxification and personal counselling. Providing the appropriate assistance at the right time reduces the pressures in employment programs simply by

reducing clients' distress (Ontario Ministry of Community and Social Services, 1986).

- Welfare recipients should be represented in discussions of the policies or administration of employment programs that affect them (Whitmore, 1988).

Current discussions in the Canadian literature tend to focus on "supply-side" problems, such as education, skill training, and job-search skills, as well as short-term labour-market factors, such as the availability and type of jobs in the local job market when planning employment programs for welfare recipients.

Critics object to this current "welfare reform" approach, which they see as short-sighted in its overemphasis on job-readiness for social assistance recipients while largely ignoring long-term labour-market trends, income adequacy and job security. For example:

- Employment programs should take into account the rise of the information-based economy, which calls for "the increased mobility, flexibility and adaptability of the workforce" (Yalnizyan, 1989).
- Employment programs should not, as they currently do, emphasize short-term training and adjustment programs for employable clients while ignoring the transitional long-term training needs of the severely employment-disadvantaged and their many support service needs (Yalnizyan, 1988).

To conclude, the literature suggests that if employability enhancement programs for welfare recipients are to be productive, a holistic approach to program planning will be required, one that incorporates a multidisciplinary approach that takes into account the many interrelated elements involved in successful movement from welfare dependency to economic self-sufficiency.

Suggestions for Further Research

Among the many research gaps in the Canadian literature, we point out here four particularly noteworthy areas:

1. Canada needs a broadly accepted comprehensive definition of what constitutes an "employable" person. At the moment, "employable" means different things in different provinces. For example, there is a great deal of variation across the country in how old the youngest child of a lone-parent must be, before the parent is defined as "employable".

Similarly, "employable" welfare recipients range from those able-bodied adults who are essentially job-ready and for whom welfare is only a temporary source of aid, to hard-to-employ individuals who need pre-training services before entering employability programs. The implications for program planning are self-evident.

A common definition of "employable" would allow statistics to be developed on the number of employables and the number ready for employment programs. Such numbers would be invaluable in planning the design and delivery of employment-preparation programs.

Also, according to the Task Force on Social Assistance Recipients, over the past years the provinces have expanded their definitions of employability (Canadian Labour Market and Productivity Centre, 1990). However, no studies have been undertaken to determine if the increase in the number of employable social assistance recipients reported in the statistics reflects a genuine increase or simply the changes in definitions.

2. In Canada, the main objective of employability enhancement for social assistance recipients has been held to be long-term self-sufficiency and integration within community life.

Research should be undertaken to determine the extent of support services needed by different target groups to become economically self-sufficient. The three target groups most mentioned are single mothers, youth and older workers, each of whom has quite different support-service needs. For example, child care is an important service to single mothers on welfare, while skill-upgrading is important to older workers with outdated skills. Knowledge and clear articulation of the support-service needs of the target groups could have an enormous impact on the planning and delivery of employment-preparation programs.

3. Many studies call for the mobilization of local resources in support of employment programs for welfare recipients. Little is reported on the implications of such an approach. What factors contribute to the

effective involvement of communities and local resources in these projects? Should existing community-support services be used or should a bigger share of the planning and delivery of these programs be given to local employers? How adequate are community-based support services currently being provided to clients, and how well coordinated are these services?

4. There is a growing concern over the prevalence of a narrowly defined economic approach to employment-training for social assistance recipients. Other dimensions of "employability enhancement" need to be explored. What is the quality of the jobs filled by welfare recipients after their training, and what is their ability to compete and adapt to changing labour-market requirements? What economic factors affect the planning and delivery of training programs for welfare recipients in the different provinces? Answers to these questions, as well as reliable information on the occupational and regional distribution of employment opportunities across Canada will be essential for the future planning of employment-preparation programs for welfare recipients.

CONCLUSION

Although there are differences in focus, both American and Canadian literature suggest that recent policy reforms and improvements in program design are evident in measures such as child care allowances to single mothers on welfare, personal counselling, and literacy and life skills training.

The literature also suggests that market-driven vocational training and upgrading, job development and financial incentives, flexibility in the design and implementation of programs aimed at meeting the unique needs of clients, and the availability of jobs paying adequate wages and with prospects for advancement, are all necessary to breaking welfare dependency.

Among welfare recipients, three target groups dominate the literature.

Single mothers: the proportion of single mothers on social assistance is high. Public financial restraints combined with the changing job expectations of women make single mothers on social assistance an important target group for work incentive strategies. Since pre-school children are a significant disincentive to work for single mothers, adequate, affordable, accessible child care is seen as essential in their transition to self-sufficiency.

Youth: the findings show that their employment/unemployment status, duration of time worked, and job complexity is more strongly influenced by educational background than any other independent variables, such as local unemployment rates, employment program participation, or job search behaviour. Drop-out prevention and cooperative education are increasingly seen as a necessary link between schooling and employment.

Older workers: older workers, usually defined as those over 45, form the largest proportion of long-term unemployed. They are characterized as having a low level of education and a lack of relevant job skills. Training programs need to take these characteristics into account as well as the fact that lengthy classroom instuction with an emphasis on memorization is not suitable for older workers. They respond best to on-the-job training where they can discover for themselves how things work (Canadian Labour Market and Productivity Centre, 1990).

We noted earlier the barriers facing all clients in targeted employability programs. An effective response requires a program framework which includes:

- a detailed assessment of the personal needs of clients, e.g., attitude to work, level of skills, education, family situation, and so on;
- assessment of labour market conditions; and,
- assessment of a program's suitability in terms of the above two components.

On a final note, it appears that community-based services should be given more responsibility in all stages of program planning and implementation. Such an approach can provide easy 'one-stop' access to needed services and support for welfare recipients in employability programs and significantly affect outcomes.

RAMPE

Ressources pour l'amélioration des possibilités d'emploi

Conseil canadien de Développement social

Coopers & Lybrand Consulting Group

The Norton Group

Rapport spécial
Hiver 1991

L'EMPLOYABILITÉ DES ASSISTÉS SOCIAUX : EXAMEN DE LA DOCUMENTATION

INTRODUCTION

Le domaine de l'amélioration de l'employabilité des assistés sociaux englobe les politiques et programmes visant à faciliter, pour les prestataires de l'aide sociale, l'accès aux services de recyclage, de formation professionnelle et de placement. Il existe aussi des programmes visant à augmenter la confiance en soi et l'estime de soi et à améliorer la santé familiale. Ensemble, ces programmes devraient permettre aux prestataires d'accéder à une autonomie financière durable.

Le présent article fait état des écrits tant américains que canadiens sur l'amélioration de l'employabilité des assistés sociaux. La recension de 200 documents parus sur le sujet entre 1985 et 1990 a servi de point de départ à la rédaction de cet article. Les ouvrages auxquels on y fait référence figurent dans la bibliographie annotée d'ouvrages choisis que les lecteurs pourront obtenir en s'adressant au Centre de documentation des Ressources pour l'amélioration des possibilités d'emploi (RAMPE), au Conseil canadien de Développement social.

Par cet examen, nous souhaitons contribuer à l'élaboration d'une stratégie de recherche qui facilitera la planification et l'exécution des programmes d'amélioration de l'employabilité pour les assistés sociaux.

Remarques générales

Les écrits sur l'employabilité des assistés sociaux, à l'exception de ceux qui ont trait à l'évaluation, sont pour la plupart descriptifs, ce qui indique qu'il n'y a pas, dans ce domaine, de méthode de recherche largement acceptée.

Ils sont également très répétitifs; on y ressasse les mêmes idées, en quête, semble-t-il, d'un modèle idéal de planification et de coordination des programmes destinés aux assistés sociaux.

Return postage guaranteed by /Port de retour garanti

Canadian Council on Social Development/
Conseil canadien de Développement social
Box/C.P. 3505, Station/Succ. C
55 Parkdale, Ottawa, Ontario
K1Y 4G1

MAIL POSTE
Canada Post Corporation / Société canadienne des postes
Postage paid / Port payé
Blk / Nbre
1054
OTTAWA

Write to ERN to obtain the "Literature Review," an English copy of this document.

Trois grands thèmes ressortent :

1. Débat sur la transition de l'aide sociale au travail

Les discussions actuelles sur la nature des stratégies visant à faciliter la transition de l'aide sociale au travail portent sur la création de liens entre les politiques et programmes de maintien du revenu et les programmes de formation et d'emploi.

Parmi les questions soulevées, mentionnons : l'expansion des programmes de préparation à l'emploi; l'incidence des lois, les changements dans les attitudes sociales et les tendances du marché du travail; les effets socio-économiques du chômage; les groupes cibles des programmes d'amélioration de l'employabilité et les objectifs de ces programmes; les caractéristiques des programmes d'aide sociale qui créent une incitation ou une désincitation au travail (Gueron, 1987; Howley, 1987; Blank, 1986).

2. Réforme de la politique sociale

Ce deuxième thème est celui des réformes qui ont été entreprises ou sont en voie de l'être dans le domaine de la politique sociale, en matière de soutien du revenu et d'emploi. L'importance accordée aux programmes d'incitation au travail a eu pour résultat d'accroître l'intervention de l'État sur le marché du travail et d'influencer beaucoup de secteurs de la politique sociale, notamment la garde des enfants, l'impôt et l'éducation.

Certains ont soutenu, par exemple, que si on encourage plus de mères seules à trouver un emploi, l'État devra aider ces mères au chapitre de la garde des enfants (Evans, 1987; Ellwood, 1986). Si les prestations découragent les assistés sociaux de travailler, la solution pourrait bien se trouver dans la réforme fiscale (Lightman, 1987; Moffitt, 1986). Si le manque d'instruction cause le chômage chez les jeunes, il faudrait réformer le système d'éducation pour faciliter la transition de l'école au marché du travail, par des mesures comme l'alternance travail-études (Mangum, 1988; Parsons, 1988; UNESCO, 1986).

3. Planification de programmes

Ce troisième thème est celui de la conception, de la coordination et de l'évaluation des programmes d'amélioration de l'employabilité des assistés sociaux. À ce chapitre, les auteurs soulignent les questions relatives à l'élaboration et à la mise en oeuvre de tels programmes qui demeurent controversées :

- C'est chez les clients les plus défavorisés que les programmes de formation en cours d'emploi se sont avérés les plus avantageux; et pourtant, on continue dans la plupart des cas de choisir les participants les moins défavorisés, ou ceux qui sont les plus prêts à travailler (Reichert, 1988).
- Pour que les personnes défavorisées sur le plan de l'emploi puissent entrer sur le marché du travail, il faut consacrer plus de ressources à l'aide personnelle, au placement, au suivi et à la création d'emplois rémunérateurs. Beaucoup d'emplois récemment créés sont peu rémunérateurs, ce qui occasionne une perte financière pour ceux qui les occupent (Conseil de planification sociale d'Ottawa-Carleton, 1986).
- La plupart des programmes d'amélioration de l'employabilité des assistés sociaux sont de courte durée et s'adressent à ceux qui sont prêts à travailler. Ils ne conviennent pas aux personnes sérieusement défavorisées sur le plan de l'emploi, qui ont besoin de programmes à long terme offrant divers services (Yalnizyan, 1988).

Ressources pour l'amélioration des possibilités d'emploi
55, avenue Parkdale, Ottawa K1Y 1E5
(613) 728-1879 Télécopieur : (613) 728-9387

Le projet Ressources pour l'amélioration des possibilités d'emploi (RAMPE) est un projet témoin d'une durée de trois ans financé par Emploi et Immigration Canada dans le cadre du Programme d'aide à l'innovation.

Trois organismes assument la responsabilité de RAMPE : le Conseil canadien de Développement social, Coopers et Lybrand Consulting Group et le Norton Group.

Le présent rapport a été rédigé par Nahid Roboubi, réalisé et publié par le Conseil canadien de Développement social. Vous pouvez également vous procurer un examen des écrits européens en vous adressant à RAMPE, à l'adresse ci-dessus. Le premier exemplaire est gratuit et les exemplaires suivants coûtent 5 $.

- Les programmes doivent tenir compte de l'adaptation de chacun à l'évolution de l'économie (Groupe de recherche sur le marché du travail, 1988).

Malgré les différences de points de vue, nous pouvons en tirer les trois conclusions suivantes :

1. Il n'y a pas de solution unique à l'amélioration de l'employabilité, et l'on doit favoriser la diversité des programmes, car les assistés sociaux ne forment pas un groupe homogène. Certains n'ont besoin que d'une brève recherche d'emploi tandis que d'autres ont besoin de formation préalable; certains doivent même apprendre à lire et à écrire avant de passer à la formation technique.

Par conséquent, on doit mettre l'accent sur la «flexibilité» — qui permet de répondre tant à l'évolution du marché du travail qu'aux diférents besoins d'apprentissage des participants (Reichert, 1988).

Ces conclusions sont également celles des Ressources pour l'amélioration des possibilités d'emploi, qui ont évalué certains projets d'amélioration de l'employabilité (RAMPE, 1990).

2. Il faut encourager les programmes communautaires à l'intention des personnes défavorisées sur le plan de l'emploi et mobiliser à cette fin les ressources locales (Simmonds, 1988). Par exemple, les différents services locaux peuvent contribuer à l'autonomie économique des femmes à faible revenu en aidant ces femmes à réaliser des projets particuliers ou en leur offrant des services de formation et de placement axés sur la demande, par exemple des services de formation technique ou d'aide à la mise en valeur de leurs compétences (National Economic Development and Law Centre, 1987).

Selon le rapport du Groupe de travail sur la stratégie de la mise en valeur de la main-d'oeuvre, du Centre canadien du marché du travail et de la productivité (CCMTP), on trouve dans la plupart des localités une grande variété d'établissements d'enseignement public et de groupes communautaires qui ont acquis beaucoup d'expérience en counseling et dans la prestation d'autres services à des clients particuliers, dont beaucoup sont des bénéficiaires de l'aide sociale. Le Groupe de travail propose de tirer davantage profit de ce savoir communautaire pour initier les assistés sociaux à la vie professionnnelle (CCMTP, 1990).

3. Si l'on veut être en mesure d'adapter les programmes et d'utiliser les ressources communautaires pour la formation de la main-d'oeuvre, il faudra assurer la coordination entre la formation et les autres services communautaires, de manière à ce que les prestataires de l'aide sociale puissent franchir progressivement, et sans que cela leur nuise, les diverses étapes de la formation. Cette formule suppose cependant que les administrateurs de programme connaissent les ressources communautaires et soient prêts à partager l'information.

Après ces quelques remarques générales, nous passons maintenant aux conclusions particulières des auteurs américains et canadiens.

APERÇU DES ÉCRITS AMÉRICAINS

Les auteurs américains ont généralement désigné par les termes «workfare» ou «welfare-to-work» les formules selon lesquelles les assistés sociaux doivent obligatoirement travailler pour toucher leurs prestations d'aide sociale. Dans le cadre de ces régimes de «prestations-travail obligatoire», les prestataires doivent, par exemple, travailler dans le secteur public sans toucher de revenu autre que leurs prestations, participer à des programmes spéciaux de placement dans des emplois normaux non subventionnés (peu rémunérateurs), ou encore occuper des emplois subventionnés, généralement dans des organismes sans but lucratif ou dans le secteur public.

Les régimes américains de prestations-travail se transforment toutefois, et la principale caractéristique du nouveau «workfare», c'est de lier le maintien du revenu à la préparation à l'emploi pour les assistés sociaux aptes au travail. Le remplacement des prestations-travail obligatoire, par les prestations-travail volontaire, qui vise à faciliter la transition entre l'aide sociale et l'autonomie, exige cependant des changements d'orientation : il faudra réduire la dépendance à l'égard de l'aide sociale, améliorer les compétences professionnelles et aider les gens à mener une vie indépendante.

Les auteurs américains étudient les différents aspects d'une telle réorientation : les discussions portent généralement sur l'une des clientèles d'un programme d'aide aux familles ayant des enfants à charge, le Aid to Families with Dependent Children (AFDC), soit la clientèle non âgée et non handicapée des familles dirigées par une femme. On y traite notamment des questions suivantes :

- la réorientation des programmes américains d'aide sociale, axés à l'origine sur le soutien du revenu, et aujourd'hui axés sur la participation obligatoire ou volontaire à des programmes de préparation à l'emploi, maintenant en vigueur dans plus de la moitié des États américains (Gueron, 1987).
- les raisons de réduire la dépendance à l'égard de l'aide sociale et les mesures prises à cette fin, en abaissant le taux de réduction des prestations (les prestataires peuvent maintenant conserver une plus grande proportion de leur revenu, ce qui constitue une

incitation au travail), ainsi que les stratégies d'intervention, notamment celle qui consiste à faire en sorte que les programmes de préparation à l'emploi s'adressent en premier lieu à ceux et à celles qui toucheraient vraisemblablement des prestations de l'AFDC pendant longtemps (Ellwood, 1986; Maynard, 1988). On s'interroge également sur les moyens les plus efficaces pour inciter les prestataires à trouver et à conserver un emploi.

- La question la plus souvent posée sur ce sujet est la suivante : comment faire en sorte que l'augmentation du revenu, et l'augmentation du taux d'imposition qui en résulte, ne constitue pas une désincitation au travail pour les prestataires de l'aide sociale?

- l'évolution de la clientèle de l'AFDC (Moffitt, 1986; Ruggles, 1988): ayant constaté que le clientèle de l'AFDC augmente ou diminue à certaines périodes, beaucoup d'auteurs se demandent dans quelle mesure ces mouvements peuvent être attribués à des facteurs mesurables comme les changements dans le montant des prestations, les mesures d'incitation au travail, les caractéristiques des prestataires ou l'évolution du marché du travail.

- l'étude des données sur certains services de soutien, notamment de l'effet des allocations pour enfants sur l'incitation au travail des mères (Ellwood, 1986; Robins, 1986).

- des évaluations minutieuses des programmes d'emploi et de formation offerts aux États-Unis, sur lesquels portent la plus grande partie des écrits américains.

La plupart des évaluations des programmes d'emploi et de formation américains ont été réalisées par deux groupes, soit The Manpower Demonstration Research Corporation, de New York, et Mathematica Policy Research Inc., de Washington. On a constaté qu'à court terme, les programmes de préparation à l'emploi ont peu d'effet sur la réduction du nombre de prestataires et que, par ailleurs, ils coûtent plus cher que l'aide sociale. D'autres constations ressortent de ces évaluations : l'aide à la recherche d'emploi semble être la composante la plus courante des programmes de prestations-travail; les femmes ont profité de ces programmes plus que les hommes; les programmes mettent l'accent sur le placement immédiat et avec des ressources restreintes, la plupart ont offert des emplois peu rémunérateurs et de courte durée; les meilleurs résultats ont été obtenus lorsqu'on s'est concentré sur la formation à long terme des personnes les moins aptes au travail, mais le coût par personne a alors été plus élevé; enfin, la réussite de ces programmes dépend dans une certaine mesure de la vigueur économique des États où ils sont appliqués — quand le chômage est élevé, il est évidemment plus difficile de trouver des emplois pour les participants.

La Mathematica Policy Research est parvenue à des constations plus précises en étudiant le programme américain de perspectives d'emploi (Grossman, 1985) :

- les mères célibataires, non blanches, qui ont abandonné leurs études secondaires ont été tributaires de l'aide sociale pendant de plus longues périodes que les autres prestataires;

- la durée de la période de prestations constitue un bon indice de la dépendance à long terme à l'égard de l'aide sociale; les gens qui ont été tributaires de l'aide sociale durant deux ans le demeurent en moyenne durant six autres années.

Pour ce qui est de savoir si les programmes aident les gens à se soustraire à l'aide sociale, on a constaté que :

- les programmes d'aide à la recherche d'emploi n'ont que modérément réussi à augmenter les revenus de leurs clients;

- quoiqu'ils permettent d'augmenter les revenus, les programmes d'emploi et de formation sont beaucoup plus coûteux que les programmes de recherche d'emploi; et

- ajoutés aux services axés sur l'emploi, les services de soutien tels que les services de garde et de counseling semblent avoir des effets positifs.

Ces évaluations fournissent des preuves tangibles que les programmes d'amélioration de l'employabilité des assistés sociaux peuvent réduire le chômage chez les groupes défavorisés. Malgré leur coût élevé, ces programmes ont, à long terme, pour conséquence positive d'aider les gens à s'affranchir de l'aide sociale et ils sont également rentables à long terme.

APERÇU DES ÉCRITS CANADIENS

L'obligation de travailler imposée aux prestataires de l'aide sociale aux États-Unis n'existe pas, en général, au Canada. Cette situation est en grande partie attribuable au fait que le Régime d'assistance publique du Canada n'autorise pas le gouvernement fédéral à assumer une part des coûts des prestations-travail (Transitions, 1988). Toutefois, le Québec et la Colombie-Britannique ont essayé récemment de réduire les coûts de l'aide sociale en obligeant les prestataires aptes au travail à chercher activement un emploi ou à participer à des programmes de formation professionnelle, sans quoi leurs prestations seraient suspendues (CCMTP, 1990).

Les écrits canadiens sur l'employabilité des assistés sociaux traitent des mesures de révision de l'aide sociale prévues par une entente fédérale-provinciale-territoriale signée en septembre 1985 par les ministres fédéraux de la Santé et du Bien-être social ainsi que de l'Emploi et de l'Immigration et par les ministres provinciaux ou territoriaux des Affaires sociales et du Travail. Cette Entente quadripartite sur les bénéficiaires de l'aide sociale a été mise en oeuvre grâce à trois des six programmes de la Planification de l'emploi : le programme Intégration professionnelle, le programme Développement de l'emploi et le Programme d'aide à l'innovation.

L'Entente quadripartite a pour objectif général de favoriser l'autonomie des assistés sociaux et de réduire leur dépendance à l'égard des programmes fédéraux et provinciaux de soutien du revenu, en améliorant leur employabilité par l'application de mesures appropriées d'emploi et de formation (Emploi et Immigration Canada, 1987).

Selon Emploi et Immigration Canada, plus de 3 000 projets d'amélioration de l'employabilité ont été approuvés depuis la signature de l'Entente quadripartite (CCMTP, 1990). Les évaluations de l'efficacité de ces projets sont peu nombreuses parce que beaucoup de projets n'en sont qu'à leurs débuts, et les renseignements sur l'incidence des programmes de formation proviennent pour la plupart de données tirées des enquêtes de suivi de tous les projets de formation, enquêtes réalisées trois mois et douze mois après la fin du programme.

Les Ressources pour l'amélioration des possibilités d'emploi ont récemment entrepris plusieurs évaluations de projets, dont certains projets de la Planification de l'emploi qui s'adressent aux prestataires de l'aide sociale et d'autres programmes de formation préparatoire à l'emploi.

Selon ces évaluations, les interventions qui contribuent à la réussite des projets d'amélioration de l'employabilité sont, entre autres :

- la formation théorique et pratique sur la recherche d'emploi;
- la formation en vue de la conservation d'un emploi;
- les apprentissages fonctionnels;
- le counseling, comme mesure de suivi;
- un milieu qui stimule le client et le prépare au monde du travail; et
- les stages ou placements qui aident le client à acquérir expérience et confiance en lui-même, sans courir beaucoup de risques (RAMPE, 1990).

Les groupes cibles des programmes d'amélioration de l'employabilité des assistés sociaux n'étant pas clairement définis dans la documentation canadienne, on discute parfois, outre des assistés sociaux «aptes au travail» (qui sont visés par l'Entente quadripartite), d'autres groupes comme les travailleurs pauvres, les jeunes, etc. Néanmoins, les débats actuels sur les programmes d'emploi ciblés portent surtout sur les mères seules, les jeunes et les travailleurs âgés.

Voici quelques-unes des principales questions étudiées.

Lacunes des mesures visant à améliorer l'employabilité des assistés sociaux :

Les écrits laissent entendre qu'il peut y avoir conflit entre les initiatives en matière d'emploi et d'autres secteurs de la politique sociale.En voici quelques exemples :

- Les taux d'aide sociale sont fondés sur le principe de la dissuasion. Ils visent à rendre le travail plus attrayant que l'aide sociale. La réduction des prestations d'aide sociale pour les travailleurs à temps partiel n'incite pas les prestataires à travailler. (Municipalité du comté d'Halifax, 1989; Conseil de planificaton sociale d'Ottawa-Carleton, 1986).
- Les changements structurels de l'économie comme l'expansion de l'informatique et des télécommunications, et l'augmentation de la demande de travailleurs qualifiés, ne sont pas reflétés dans les programmes publics de formation qui favorisent la formation à court terme préparant à des emplois peu rémunérateurs (travail de bureau, vente et services), plutôt qu'une formation plus longue qui permettrait d'acquérir des compétences transférables et accroîtrait les chances de s'affranchir définitivement de l'aide sociale (Yalnizyan, 1988; McKeen, 1987).
- La Planification de l'emploi est fondée sur le principe du rôle clé que le secteur privé devait jouer dans la définition de la formation nécessaire à l'économie. Ainsi, on a consacré des fonds publics au secteur privé, au détriment des établissements publics et des organismes communautaires sans but lucratif. Les auteurs critiquent cette «privatisation» des programmes de formation à l'intention des personnes défavorisées sur le plan de l'emploi. La formation dans le secteur privé étant généralement définie par l'employeur, elle prépare à un emploi bien précis, est de courte durée et porte surtout sur des compétences dont l'employeur a besoin dans l'immédiat (Yalnizyan, 1986). Cependant, pour décrocher un emploi stable, certains groupes d'assistés

sociaux (les femmes notamment) auraient besoin d'acquérir des compétences transférables. De plus, la formation dispensée par l'employeur a eu pour effet de confiner davantage les femmes dans les professions traditionnellement féminines comme le travail de bureau, la vente, les services, la fabrication et l'assemblage. La formation du secteur privé n'est donc pas un bon moyen de réduire la ségrégation professionnelle (Dance & Witter, 1988; Boothby, 1986; Wismer, 1988).

Obstacles pour les assistés sociaux aptes au travail :

Obstacles inhérents au marché du travail :

- En particulier dans les provinces où le chômage est élevé et la croissance économique faible ou inexistante, la rareté des emplois est l'un des plus importants obstacles à l'emploi des assistés sociaux aptes au travail. Ils se trouvent en concurrence avec des milliers d'autres demandeurs d'emploi pour les rares postes disponibles.
- Piètre qualité des emplois : on trouve, sur le marché du travail aujourd'hui dominé par le secteur privé, des emplois à temps partiel et peu rémunérateurs dans le domaine des services, emplois qui offrent peu d'avantages sociaux et peu de sécurité. Dans bien des cas, le revenu qu'on en tire est inférieur aux prestations d'aide sociale (Ville d'Halifax, 1988).

Ainsi, les programmes de préparation à l'emploi incitent les prestataires de l'aide sociale à travailler, mais ne peuvent pas leur assurer des emplois de bonne qualité, stables et bien rémunérés.

Obstacles personnels :

a) Sur le plan financier, les éléments dissuasifs sont notamment :

- la réduction du revenu familial au moment du retour au travail;
- le risque de perdre les prestations-maladie, et notamment la prise en charge des soins dentaires et oculaires;
- le taux d'impôt marginal trop élevé sur le revenu gagné;
- l'insécurité financière reliée à des emplois instables ou de courte durée comme le travail saisonnier; et les coûts reliés à l'occupation d'un emploi, comme le transport, les frais de garde, les vêtements (Association des Municipalities de l'Ontario, 1987).

b) Les obstacles sur le plan émotif sont entre autres :

- la faible estime de soi engendrée par le fait d'avoir été assisté social pendant longtemps (Ville de Calgary, 1985);
- les problèmes émotifs attribuables au stress causé par l'alcoolisme et les problèmes familiaux (Conseil de planification sociale d'Ottawa-Carleton, 1986).

c) Sur le plan de la scolarité :

- la faible scolarité de base constitue un des principaux obstacles pour les assistés sociaux aptes au travail qui désirent suivre des programmes de formation. Il est donc essentiel, pour améliorer l'employabilité, de donner accès à des services préalables à l'emploi de remise à niveau (Ville d'Halifax, 1988; Gillingham, 1986).

Éléments des programmes efficaces d'amélioration de l'employabilité

Presque tous les auteurs canadiens insistent sur la nécessité d'adopter des programmes et des politiques souples et coordonnés pour améliorer l'employabilité des assistés sociaux. Voici les principaux aspects de cette question :

- On peut surmonter les obstacles à l'autonomie des assistés sociaux par des méthodes de formation qui favorisent l'alternance travail-études. Toutefois, les questions connexes à l'employabilité (soutien du revenu, perfectionnement, développement communautaire, intervention sur le marché du travail, services sociaux personnalisés, études et formation, etc.) doivent alors être étudiées comme un tout et non séparément. Il faut donc tenir compte de ces relations si l'on veut formuler ou reformuler et mettre en oeuvre des politiques, ou améliorer celles qui existent déjà (MacDonald, 1985; Ville d'Halifax, 1988). Pour que les assistés sociaux parviennent à l'autonomie financière à long terme, il peut être nécessaire de leur offrir un soutien personnel c'est-à-dire counseling et apprentissage de l'autonomie fonctionnelle, enseignement de base, formation professionnelle, aide à la recherche d'emploi et expérience de travail (Reichert, 1988).
- Il faut accorder plus d'importance à la planification individualisée. Les programmes doivent répondre aux besoins particuliers des prestataires. Ceci suppose par exemple d'adresser tout d'abord les assistés sociaux «employables» à des services préalables à l'emploi comme les programmes de désintoxication et les services de counseling personnel. En fournissant opportunément aux prestataires l'aide dont ils ont besoin, on réduit

les contraintes qui pèsent sur les programmes d'emploi, simplement parce qu'on allège la détresse des clients (ministère des Services sociaux et communautaires de l'Ontario, 1986).

- Les prestataires de l'aide sociale devraient être représentés au cours des entretiens portant sur l'élaboration de la politique ou l'administration des programmes de préparation à l'emploi qui les concernent (Whitmore, 1988).

Lorsqu'ils se penchent sur la planification des programmes de préparation à l'emploi pour les assistés sociaux, les auteurs canadiens ont tendance à aborder les problèmes reliés à l'offre tels que l'acquisition de nouvelles compétences, la scolarité et les capacités de recherche d'emploi, ainsi que les facteurs à court terme reliés au marché du travail comme la disponibilité et le type des emplois offerts sur le marché du travail local.

Les critiques s'opposent à l'actuelle «réforme de l'aide sociale», qu'ils qualifient de mesure à la petite semaine car elle accorde trop d'importance à la préparation des assistés sociaux à l'emploi, au détriment du marché du travail, du revenu et de la sécurité d'emploi. Par exemple :

- il faudrait tenir compte, dans les programmes d'emploi, de l'apparition d'une nouvelle économie fondée sur l'information, qui exige une plus grande mobilité, une plus grande souplesse et une plus grande capacité d'adaptation de la main-d'oeuvre (Yalnizyan, 1989).
- il faudrait cesser de mettre l'accent sur les programmes de formation et d'adaptation à court terme pour les clients aptes au travail, et reconnaître que ceux qui sont gravement défavorisés sur le plan de l'emploi ont besoin, pour faire la transition vers l'autonomie, de formation à long terme et de nombreux services de soutien (Yalnizyan, 1988).

En conclusion, les auteurs proposent d'envisager la planification des programmes d'amélioration de l'employabilité dans leur ensemble et de tenir compte de tous les éléments, multidisciplinaires et interreliés, afin de favoriser l'accession à l'autonomie financière des assistés sociaux.

Propositions en vue de poursuivre la recherche

Parmi les nombreuses lacunes décelées dans les écrits canadiens, signalons quatre domaines particulièrement dignes d'intérêt :

1. Le Canada a besoin d'une définition générale de «personne apte au travail». Actuellement, ce concept est défini différemment d'une province à l'autre, par exemple selon l'âge du plus jeune enfant d'un parent seul.

De plus, on entend par assistés sociaux aptes au travail tant les adultes non handicapés qui peuvent être considérés comme prêts à travailler et pour lesquels l'aide sociale n'est qu'une forme d'aide temporaire, que les personnes difficiles à placer qui ont besoin de services préalables avant même d'être admises à des programmes d'amélioration de l'employabilité. Les différentes interprétations de cette notion ont des conséquences évidentes pour la planification de programmes.

Une définition générale de l'«employabilité» aiderait donc à préparer des statistiques sur le nombre de personnes employables et le nombre de personnes admissibles aux programmes préparatoires à l'emploi. Ces statistiques seraient fort précieuses dans la conception et la mise en oeuvre des programmes de préparation à l'emploi.

De plus, selon le Groupe de travail sur les assistés sociaux, du Centre canadien du marché du travail et de la productivité, depuis quelques années, les provinces ont élargi leur définition de l'employabilité (CCMTP, 1990). Toutefois, aucune étude n'a été faite en vue d'établir si l'augmentation du nombre d'assistés sociaux employables révélée par les statistiques reflète une hausse véritable ou simplement les changements de définition.

2. Au Canada, on a choisi l'autonomie à long terme et l'intégration à la vie communautaire comme objectif principal de l'amélioration de l'employabilité des assistés sociaux.

Il serait utile de connaître le nombre de services de soutien dont différents groupes cibles ont besoin pour devenir économiquement autonomes. Les groupes cibles les plus souvent mentionnés sont les mères seules, les jeunes et les travailleurs âgés. Or, chacun de ces groupes a besoin de services de soutien différents. Par exemple, si les services de garde sont importants pour les mères seules, le recyclage est important pour les travailleurs âgés dont les compétences sont périmées. La connaissance et la définition claire des services de soutien dont les groupes cibles ont besoin pourraient avoir une incidence énorme sur la planification et la mise en oeuvre des programmes de préparation à l'emploi.

3. Les auteurs demandent une mobilisation des ressources locales à l'appui des programmes de préparation à l'emploi pour assistés sociaux. Il serait utile de s'interroger sur les conséquences d'une telle orientation. Qu'est-ce qui incite les collectivités à s'engager dans ce genre de projets? Devrait-on recourir aux services communautaires de soutien ou confier une plus grande part de la planification et de l'exécution des programmes aux employeurs locaux? Là où l'on recourt déjà aux services communautaires de soutien, ces services sont-ils adéquats et coordonnés?

4. Les auteurs canadiens s'inquiètent de plus en plus du point de vue strictement économique adopté dans la planification des programmes de formation préparatoire à l'emploi pour les assistés sociaux.

Il faudrait étudier les divers aspects de ce point de vue. Quelle est la qualité des emplois occupés par les assistés sociaux après leur formation et dans quelle mesure sont-ils armés pour se tailler une place sur le marché du travail et s'adapter à ses exigences changeantes? Quels sont les facteurs économiques qui influent sur la planification et l'exécution des programmes de formation pour les assistés sociaux dans les différentes provinces? Dans les années qui viennent, il sera essentiel de répondre à ces questions et d'obtenir des données fiables sur la répartition des possibilités d'emploi, par profession et par région, dans tout le Canada, afin de planifier les programmes de préparation à l'emploi pour les prestataires de l'aide sociale.

CONCLUSION

Malgré leurs points de vue différents, les auteurs canadiens et américains laissent entendre que les réformes de politique et l'amélioration de la conception des programmes intervenues récemment se traduisent manifestement par certaines mesures, notamment les allocations de frais de garde aux mères seules et assistées sociales, le counseling personnel, l'alphabétisation et les apprentissages fonctionnels.

La documentation indique que, pour briser le cycle de l'aide sociale, il faut à la fois axer la formation professionnelle et le recyclage sur les besoins du marché du travail, s'occuper de perfectionnement et de développement de l'emploi et fournir une incitation monétaire. Pour répondre aux besoins particuliers de la clientèle, les programmes doivent être conçus et mis en oeuvre avec souplesse. Les clients doivent avoir accès à des emplois qui leur procurent un salaire suffisant et leur offrent en même temps certaines perspectives d'avancement.

Les écrits sur les assistés sociaux portent surtout sur trois groupes cibles :

Les mères seules : La proportion de mères seules tributaires de l'aide sociale a augmenté et continuera d'augmenter. Les restrictions budgétaires de l'État et l'évolution des attentes des femmes face au travail rémunéré sont deux facteurs qui ont contribué à faire des mères seules tributaires de l'aide sociale un important groupe cible des stratégies d'incitation au travail. La présence d'enfants d'âge préscolaire constitue, pour les mères seules, un sérieux obstacle au travail. Pour faciliter la transition de ces femmes vers l'autonomie, il est donc essentiel de fournir des services de garde adéquats, accessibles, et à prix abordable.

Les jeunes : Les études démontrent que, chez les jeunes, le taux d'activité (ou de chômage), la durée de la période de travail et la complexité du travail effectué sont plus influencés par les antécédents scolaires que par les autres variables indépendantes que sont le taux de chômage local, la participation aux programmes d'emploi et le comportement face à la recherche d'emploi. Les programmes d'alternance travail-études et la prévention du décrochage scolaire sont de plus en plus considérés comme un lien nécessaire entre l'école et le monde du travail.

Les travailleurs âgés : Les travailleurs âgés, c'est-à-dire ceux qui ont plus de 45 ans, selon la définition courante, forment la plus grande proportion des chômeurs chroniques. Ils se caractérisent par leur faible niveau de scolarité et leur manque de compétences professionnelles pertinentes. Il faut donc tenir compte de ces caractéristiques quand on planifie des programmes de formation à l'intention des travailleurs âgés. De plus, il n'est pas souhaitable de leur offrir des cours de longue durée, en salle de classe, qui exigent beaucoup de mémorisation. La formation en cours d'emploi convient mieux à ces travailleurs (CCMTP, 1990).

On a évoqué plus haut les obstacles que doivent surmonter tous les clients des programmes ciblés d'amélioration de l'employabilité. La planification efficace de programmes devrait se faire selon les paramètres suivants :

- évaluation détaillée des besoins personnels des clients, sur le plan de l'attitude à l'égard du travail, des compétences acquises, de la scolarité, de la situation de famille, etc.;
- évaluation des conditions du marché du travail;
- évaluation du contenu du programme, afin qu'il soit compatible avec les deux premiers paramètres.

Enfin, il conviendrait aussi de confier plus de responsabilités aux services communautaires, à toutes les étapes de la planification et de la mise en oeuvre des programmes. De cette façon, les assistés sociaux inscrits dans les programmes d'amélioration de l'employabilité recourraient à un dispositif unique pour bénéficier d'un soutien et des services nécessaires, ce qui modifierait considérablement les résultats obtenus.